Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 55: La invalidez de los actos administrativos. Nulidad de pleno derecho. Anulabilidad. Actos administrativos irregulares. Revisión y revocación de los actos administrativos.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

1. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A) CONCEPTO. El Acto Administrativo es definido por Zanobini como "una declaración realizada por un sujeto de la Ad. Pública en el ejercicio de una Potestad Administrativa", distinta de la Potestad Reglamentaria.

B) ELEMENTOS. Los Elementos del Acto Administrativo son: 1) Sujeto, 2) Producción y Contenido, 3) Forma y 4) Fin.

1) Sujeto. Partiendo de la definición, el Acto Administrativo debe ser dictado por un "sujeto de la Ad. Pública".

El art. 2.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) determina que:

"3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2."

2) Producción y contenido. Según el art. 34 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC):

Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

3) Forma. Conforme al art. 36 LPAC:

"Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se

efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.

Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado."

4) Fin. El Acto Administrativo se dirige siempre a un Fin determinado: 1) Interés Público o 2) Interés del Servicio Público. Así, el art. 48 LPAC declara sobre la Anulabilidad:

Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Los efectos de los Actos Administrativos los encontramos en el art. 39 LPAC:

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas. (…)

Pero el Acto Administrativo puede tener vicios que supongan la invalidez del mismo.

La LPAC distingue entre: 1) Actos Nulos de Pleno Derecho y 2) Actos Anulables. Se recogen en los arts. 47 y 48 LPAC y, la Doctrina señala las siguientes diferencias:

1) Actos Nulos, con Nulidad de Pleno Derecho, cuando su ineficacia proviene de vicios tipificados, e implica que el acto no tenga validez.

Características de los actos nulos:

a) Efectos. Carecen perpetuamente de efectos. El Ordenamiento Jurídico les impone la mayor sanción, que es la carencia de efectos.

b) Fecha de efectos. Los efectos de la declaración de nulidad se producen desde la fecha en que el Acto se dictó. Es decir, se retrotraen sus efectos.

c) Convalidación. Son de imposible convalidación, ya que el Ordenamiento Jurídico no la permite.

d) Debe basarse en una Resolución Administrativa o en una Sentencia Judicial que declare la nulidad del Acto.

2) Actos Anulables, con nulidad relativa, cuando pueda ser solicitado por parte de un afectado, produciendo efectos en tanto no sean anulados.

Características de los actos anulables:

a) Efectos. Producen efectos en tanto no sean anulados.

b) Fecha de Efectos. La anulación produce efectos desde la fecha de la declaración de anulabilidad.

c) Convalidación. Los Actos Administrativos anulables, a diferencia de los Actos Nulos de Pleno Derecho, si pueden ser convalidados.

d) La anulación solo puede ser invocado por quienes tengan Interés en ello.

Cuando el acto administrativo reúne todos sus elementos se dice que es perfecto. Cualidad distinta es la eficacia, que se da cuando el acto produce los efectos que persigue. Finalmente, el acto administrativo es válido cuando sus elementos cumplen todos los requisitos legales, o lo que es lo mismo, carece de vicios que lo invaliden.

Examinando el esquema general de las teorías de las nulidades, pasamos a ver **su aplicación al acto administrativo.** Del artículo 6.3 del Código Civil se desprende que la sanción general aplicable al acto contrario a la ley es la nulidad absoluta, salvo en aquellos casos en que el legislador ha establecido otra sanción para el caso de incumplimiento, al señalar: "Los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención".

2. NULIDAD DE PLENO DERECHO. ANULABILIDAD

1.1. La nulidad de pleno derecho

Los actos administrativos solo son nulos de pleno derecho en los casos del artículo 47 de la LPAC. En todos los demás supuestos de infracción legal, solo habrá anulabilidad. Además, la jurisprudencia establece que la interpretación de los supuestos del artículo 47 debe ser restrictiva.

El art. 47.1 de la Ley 39/2015 establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

a) Los que lesionen los **derechos y libertades** susceptibles de amparo constitucional.

(Hace referencia a aquellos derechos reconocidos en el artículo 14 y en la sección Primera del capítulo II del título Primero de la Constitución, así como a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30)

En este supuesto debemos acudir al art. 53.2 CE, de 27 de diciembre de 1978 para determinar que Derechos y Libertades son susceptibles de Amparo Constitucional:

"2. Cualquier Ciudadano podrá recabar la Tutela de las Derechos y Libertades reconocidos en el art. 14 y la Secc 1ª del Cap II ante los Tribunales ordinarios por un Procedimiento basado en los Principios de Preferencia y Sumariedad y, en su caso, a través del Recurso de Amparo ante el TCONS. Este último Recurso será aplicable a la Objeción de Conciencia reconocida en el art. 30".

b) Los dictados por **órgano manifiestamente incompetente** por razón de la materia o del territorio.

(L*a incompetencia será manifiestamente cuando sea notoria, evidente y aparezca de manera clara)*

La competencia se regula en el art. 8.1 LRJSP:

"1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén."

c) Los que tengan un **contenido imposible**

(La imposibilidad que determina la calificación del acto como nulo de pleno derecho ha de ser una imposibilidad física o material, pero no la imposibilidad legal, pues de admitirse esta última, podría llegar a considerarse nulo de pleno derecho todo acto que fuera contra una ley y ello sería contrario a la intención del legislador que determina taxativamente los casos de nulidad de pleno derecho)

d) Los que sean **constitutivos de infracción penal** o se dicten como consecuencia de ésta.

(Comprenden tanto los actos que en sí mismos constituyen delito, como aquellos actos que, sin ser delito en sí mismo, están dictados a consecuencia de un acto delictivo. Por infracción penal han de entenderse tanto los delitos como las faltas previstas en el Código Penal)

e) Los **dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento** legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

(*En este supuesto también se incluyen:*

- *La Administración ha observado un procedimiento, pero no «el concreto procedimiento previsto por la ley para ese supuesto».*
- *Se emplea el procedimiento legalmente establecido, pero se omiten los trámites sustanciales del mismo.*

En relación a las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados: Los artículos 15 a 22 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público establecen una serie de reglas por las que se ha de regir la actuación de los órganos colegiados, que son de aplicación si no existe otra ley que contenga una regulación específica).

f) Los actos expresos o presuntos **contrarios al ordenamiento jurídico** por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

La nulidad es, por tanto, aplicable a todo tipo de actos, tanto expresos como presuntos.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

Así, se deja abierta la posibilidad de tipificar nuevos actos que supongan la nulidad de pleno derecho.

Por su parte, el Art.47.2 dispone que:

"2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales."

1.2. La anulabilidad

Frente a la nulidad de pleno Derecho del art. 47 LPAC, la anulabilidad no impide la producción de efectos hasta que sea alegada por algún interesado.

Se regula la Anulabilidad en el art. 48 LPAC:

"Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.”

El artículo 70 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que: «Se entiende por **desviación de poder** el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos a los fijados por el ordenamiento jurídico».

1.3. Diferencias entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad

1. La **anulabilidad** solo puede ser alegada dentro de los PLAZOS habilitados al efecto. Para el administrado durante el plazo en el que puede interponer recurso contra el acto. Para la Administración, existe el plazo de 4 años. Por contra la **nulidad** puede ser invocada en cualquier momento.
2. La **anulabilidad** no puede DECLARARSE DE OFICIO por la Administración, sino que es necesario la declaración de lesividad de los actos anulables (si son favorables para los interesados), y su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La **nulidad** sí puede ser declarada de oficio.
3. Los EFECTOS de la **nulidad** son ex tunc, retrotraídos al momento en que fue dictado el acto, y los de la **anulabilidad** son ex nunc, a partir de que se dicte la anulabilidad.
4. Mientras los actos **nulos** no pueden CONVALIDARSE, los simplemente **anulables** pueden ser convalidados, en particular por el transcurso del tiempo.

Relacionados con la nulidad y la anulabilidad debemos señalar los arts. 49 a 52 LPAC, referidos a:

1) Límites a la Extensión de la Nulidad o Anulabilidad de los Actos.

2) Conversión de Actos Nulos o Anulables.

3) Conservación de Actos y Trámites.

4) Convalidación de Actos Anulables.

1) Límites a la Extensión de la Nulidad o Anulabilidad de los Actos. Recogido en el art. 49 LPAC:

La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

2) Conversión de Actos Nulos o Anulables. Recogido en el art. 50 LPAC:

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

3) Conservación de Actos y Trámites. Recogido en el art. 51 LPAC:

El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

4) Convalidación de Actos Anulables. Recogido en el art. 52 LPAC:

La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos.

Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

3. ACTOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARES

En ocasiones se producen por la Administración actos que, si bien infringen el ordenamiento jurídico, la infracción no tiene entidad suficiente para producir la anulabilidad del acto; estamos, entonces, en presencia de actos irregulares.

En estos supuestos, los defectos del acto no dan lugar a la privación de efectos normales del mismo, sino que a su lado se producen otros anormales: responsabilidad del funcionario; así ocurre en:

- Los actos dictados por funcionarios en que concurriere una causa de abstención o recusación.
- Respecto a los dictados fuera del tiempo.
- Cuando la infracción no afecta a un elemento esencial.

Respecto de estos últimos, el artículo 48.3 de la LPAC dispone que «la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo disponga la naturaleza del término o plazo». Por tanto, la actuación de la Administración fuera de plazo no determina la invalidez del acto, salvo en el supuesto de que el término o la naturaleza del acto así lo disponga.

En relación con los actos administrativos irregulares conviene hacer mención a los **errores materiales y de hecho**. El artículo 109.2 de la Ley 39/2015 establece que: «Las Administraciones Públicas podrán ... rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados los errores materiales de hecho o aritméticos existentes en sus actos».

No estamos en presencia de una revocación de acto, ya que este sigue teniendo el mismo contenido después de la rectificación cuya única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de simple cuenta con el fin de evitar cualquier posible equívoco.

El carácter estrictamente material y no jurídico de la rectificación justifica que para llevarlo a cabo:

- No requiere sujetarse a solemnidad alguna.
- Tampoco esté sujeto a límite temporal.

En este contexto podemos mencionar las indemnizaciones a particulares conforme al art. 32.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP):

Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

4. REVISIÓN Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La revisión de los Actos Administrativos implica un nuevo estudio del supuesto por parte de la Administración.

Se entiende por revocación la retirada definitiva por parte de la Administración de un acto suyo anterior, mediante otro de signo contrario. Así, podemos hablar de revocación:

a) Por motivos de legalidad: retirada de actos viciados (anulación).

b) Por motivos de oportunidad: retirada de actos perfectamente regulares en sí mismos pero inconvenientes en un momento dado (revocación propiamente dicha).

Los artículos 106 al 111 de la Ley 39/2015 regulan la **revisión de los actos en vía administrativa**.

Artículo 106: Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la **nulidad de los actos administrativos** que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.
2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la **nulidad de las disposiciones administrativas** en los supuestos previstos en el artículo 47.2.
3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la **inadmisión a trámite** de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las **indemnizaciones** que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.
5. Cuando el procedimiento se hubiera **iniciado de oficio**, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

Artículo 107: Declaración de lesividad de actos anulables.

1. Las Administraciones Públicas podrán **impugnar** ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.
2. La **declaración de lesividad** no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la **caducidad** del mismo.
4. Si el acto proviniera de la **Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas**, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.
5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la **Administración Local**, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

Artículo 108: Suspensión.

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o

lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Artículo 109: Revocación de actos y rectificación de errores.

1. Las Administraciones Públicas podrán **revocar**, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.
2. Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, **rectificar** en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Artículo 110: Límites de la revisión.

Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Artículo 111: Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado.

En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:

a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.

b) En la Administración General del Estado:

1. Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.
2. Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

c) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1. Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2. Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes.